

### Die ökonomische Bedrohung politischer Selbstbestimmung: zum Verhältnis von Demokratie und Wohlfahrtsstaat

Nonhoff, Martin

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Nonhoff, M. (2007). *Die ökonomische Bedrohung politischer Selbstbestimmung: zum Verhältnis von Demokratie und Wohlfahrtsstaat*. (ZeS-Arbeitspapier, 10/2007). Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-109160>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Martin Nonhoff**

**Die ökonomische Bedrohung politischer  
Selbstbestimmung. Zum Verhältnis von  
Demokratie und Wohlfahrtsstaat**

ZeS-Arbeitspapier Nr. 10/2007

Zentrum für Sozialpolitik  
Universität Bremen  
Parkallee 39  
D-28209 Bremen  
E-Mail: [mnonhoff@zes.uni-bremen.de](mailto:mnonhoff@zes.uni-bremen.de)

Dieses Arbeitspapier ist die geringfügig abgeänderte Fassung eines Beitrags, der 2008 in folgendem Sammelband erscheinen wird: André Brodocz; Marcus Llanque; Gary S. Schaal (Hg.), 2008: *Bedrohungen der Demokratie*. Wiesbaden: VS-Verlag. Ich danke Stephan Lessenich, Frank Nullmeier, André Brodocz, Petra Buhr, Uwe Helmert und Gisela Hegemann-Mahltig für hilfreiche Anmerkungen und Hinweise zu früheren Versionen dieses Textes.

Herausgeber:  
Zentrum für Sozialpolitik  
Universität Bremen  
– Barkhof –, Parkallee 39  
28209 Bremen  
Tel.: 0421/218-4362  
Fax: 0421/218-7540  
e-mail: [srose@zes.uni-bremen.de](mailto:srose@zes.uni-bremen.de)  
<http://www.zes.uni-bremen.de>  
Umschlaggestaltung: Wolfgang Zimmermann  
ZeS-Arbeitspapiere  
ISSN 1436-7203

## **Zusammenfassung**

In jüngerer Zeit scheint politisches und dabei insbesondere sozialpolitisches Handeln zunehmend von Alternativlosigkeit geprägt. Öffentliche Diskurse transportieren zunehmend vermeintliche, ökonomisch oder gelegentlich auch juristisch begründete Notwendigkeiten und diskutieren immer weniger, dass demokratisch-politisches Handeln von der Konfrontation von Alternativen lebt. Vor diesem Hintergrund analysiert das vorliegende Arbeitspapier das Verhältnis von Wohlfahrtsstaat und Demokratie und fragt insbesondere danach, unter welchen Umständen wohlfahrtsstaatliche Politik eine Gefährdung der Demokratie darstellt. Hiervon kann man zunächst insofern sprechen, als Sozialpolitik sich in wenigstens zwei Dimensionen immer stärker dem Imperativ des Ökonomischen unterwirft und sich immer weniger als Sozialpolitik begreift: Erstens sind die Organisationsformen von Sozialpolitik zunehmend dem ökonomischen Imperativ unterworfen, wohingegen die Werte der demokratischen Partizipation und der gemeinschaftlichen Selbstbestimmung unbedeutender werden. Zweitens wird das Subjekt des Wohlfahrtsstaats immer mehr als ökonomischer, leistender Bürger und immer weniger demokratisch verantwortlicher Citoyen begriffen. Von einer Bedrohung der Demokratie muss man schließlich auch sprechen, wenn es der Sozialpolitik nicht gelingt, Mindestforderungen der Gerechtigkeit – ohne deren Erfüllung eine lebendige Demokratie elementar gefährdet ist – nachzukommen. Eine denkbare Gegenstrategie zur Gefährdung der Demokratie wäre in diesem Kontext die Orientierung an einer Gerechtigkeitskonzeption, die in umfassender Weise Teilhabe ermöglicht. Grundsätzlich aber muss es darum gehen, den öffentlichen Raum von vermeintlichen Notwendigkeiten zu befreien und ihn zu repolitisieren.

## **Summary**

In recent years, political discourse is increasingly dominated by a language of necessity: Oftentimes – and particularly in the field of social policy – there seems to be no other course of political action than the one suggested by economic or juridical exigencies. On the other hand, many commentators lose out of sight that a thriving democratic politics depends on the confrontation of alternatives. Against this background, this working paper analyses the relation between welfare state and democracy. Particularly, it scrutinises under which conditions welfare policy might resemble a danger to democracy. On the one hand, this danger is part of a development through which social politics succumbs to the economic imperative instead of perceiving itself as first and foremost *political* action. On the other hand, democracy is also in danger if social policy cannot manage to fulfil at least minimal requirements of social justice. One possible counter strategy to the endangerment of democracy could be the adoption of a conception of justice at the heart of which is the empowerment to participate actively in a democratic society. Beyond that, the general aim must be to liberate public space from assumed necessities and thus to re-politicise it.

## **Inhalt**

Zusammenfassung/Summary .....	3
Inhalt.....	4
1. Einleitung .....	5
2. Tendieren Demokratien zu Wohlfahrtsstaatlichkeit? .....	6
3. Bedroht der Wohlfahrtsstaat die Demokratie? .....	11
3.1 Aushöhlung kollektiver Selbstbestimmung <i>im</i> Wohlfahrtsstaat .....	12
3.2 Der Wohlfahrtsstaat und die Freiheit und Gleichheit des demokratischen Bürgers.....	18
3.3 Zur Rationalität des Wohlfahrtsstaats: Fragen der Gerechtigkeit .....	22
4. Fazit.....	27
Literaturverzeichnis.....	29

## 1. Einleitung

Stellt man die Frage nach dem Verhältnis von Demokratie und Wohlfahrtsstaat, so stößt man unweigerlich auch auf die Spannung, die sich einstellt zwischen dem Streben nach politischer Selbstbestimmung und dem allgegenwärtigen ökonomischen Imperativ, der die Möglichkeiten dieser Selbstbestimmung stets zu beschränken scheint. Der ökonomische Imperativ, d. h. die imperative Denkungsart, Politik und Gesellschaft allein unter dem Gesichtspunkt der zu ermöglichenden Effizienzsteigerung und Kommodifizierung zu betrachten, hat in den vergangenen Jahren demokratisches Entscheiden immer stärker geprägt, kanalisiert, im Extremfall sogar determiniert. Die Terminologie der Alternativlosigkeit angesichts ökonomischer Zwänge ist wenigstens in der Wirtschafts-, Sozial- und Steuerpolitik weit verbreitet. Dass damit der Einrichtung des demokratischen Streits und des konfliktbeladenen politischen Entscheidens zusehends die normative Rechtfertigung entzogen wird, ist einer der zentralen Kritikpunkte, die in jenem Strang der jüngeren Demokratietheorie, der sich lose um den Begriff der Postdemokratie gruppiert, regelmäßig wiederkehren.<sup>1</sup> Die These der Entpolitisierung der Politik findet sich prominent bei Colin Crouch (2004), der sie einerseits an der spektakulären Ritualisierung der Politik, andererseits aber auch am Niedergang des – ohnehin in den westlichen Demokratien großteils eingehegten – Klassenkonflikts festmacht. Radikaler noch als Crouch formulierte der französische politische Philosoph Jacques Rancière bereits einige Jahre zuvor seine Kritik an der konsensuellen Postdemokratie: Indem sie kontinuierlich durch die administrative Maschine produzierte, vermeintlich vernünftige, einzig sinnvolle Konsense vorschütze, schließe die Postdemokratie den Faktor der Erscheinung eines widerständigen Volkes aus: „Es handelt sich um die Idee einer Demokratie ohne *demos*, die sich im einfachen Spiel von staatlichen Institutionen und Gesellschaft ausbildet“ (Rancière 1997: 109). Nach Rancière sind die liberalen Demokratien folglich auch nichts anderes als „aufgeklärte und kontrollierte Oligarchien“ (Rancière 1997; vgl. auch Rancière 2002[1995]: Kap. 5).

Angesichts der diskursiv transportierten Alternativlosigkeit politischen Handelns (das damit eher administratives als politisches Handeln ist) kann man die Demokratie, insofern sie gerade vom auch vehement ausgetragenen Streit angesichts grundlegender Alternativen lebt, in der Tat als bedroht ansehen. Vor dem Hintergrund dieses Bedrohungsszenarios möchte ich im Folgenden das Verhältnis von Demokratie und Wohlfahrtsstaat eingehender betrachten. Dabei geht es erstens darum, die Kolonisierung des politisch-demokratischen Raums durch den ökonomischen Imperativ nachzuzeichnen. Zweitens soll untersucht werden, unter welchen Bedingungen eine Verschärfung oder Linderung der genannten Bedrohung durch den

---

1 Eine knappe Übersicht über die Postdemokratie-Debatte geben Buchstein/Nullmeier (2006).

Wohlfahrtsstaat erwartet werden kann. Dazu ist auch das Verhältnis von Demokratie und Wohlfahrtsstaat in seinen unterschiedlichen Facetten zu rekonstruieren. Dieses Verhältnis kann Auswirkungen in beide Richtungen, also von der Demokratie auf den Wohlfahrtsstaat sowie vom Wohlfahrtsstaat auf die Demokratie, hervorbringen. Ich werde letztere ins Zentrum meiner Darstellung rücken, weil hier am ehesten eruiert werden kann, inwiefern vom Wohlfahrtsstaat Bedrohungspotenzial für die Demokratie ausgeht (Abschnitt 3). Die ältere wissenschaftliche Debatte hat sich jedoch darum entsponnen, ob Demokratien zwangsläufig zu Wohlfahrtsstaatlichkeit tendieren. Da diese Debatte eine wichtige Kontrastfolie darstellt, werde ich sie zunächst im folgenden Abschnitt (2) in einigen Grundzügen rekonstruieren. Der Beitrag schließt mit einem Fazit (Abschnitt 4).

## **2. Tendieren Demokratien zu Wohlfahrtsstaatlichkeit?**

Betrachtet man die Entwicklung der Wohlfahrtsstaatlichkeit im 19. und 20. Jahrhundert, so ergibt sich ein ambivalenter Befund. Einerseits lässt sich auf keinen Fall ein notwendiger Zusammenhang von Demokratie und Wohlfahrtsstaat konstatieren, wie zum Beispiel der amerikanische und der deutsche Fall belegen: Die amerikanische Demokratie brachte erst nach vielen Jahrzehnten ihres Bestehens in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ausgeprägtere Ansätze von Wohlfahrtsstaatlichkeit hervor; der Grundstein des deutschen Sozialstaats hingegen, das Sozialversicherungswesen, wurde gerade nicht durch eine demokratisch legitimierte Regierung gelegt, sondern durch die autokratische Regierung des Reichskanzlers Bismarck in den 1880er Jahren (Schmidt 1999: 577; Nullmeier 2006a: 301, m.w.N.). Auch die erste bedeutende Ausweitung des deutschen Sozialstaats, die Schaffung einer eigenen Angestelltensozialversicherung, geschah noch im Kaiserreich, nämlich 1911. Weiter lässt sich, wie Götz Aly (2005) herausgearbeitet hat, gerade am Fall des nationalsozialistischen Unrechtsregimes zeigen, dass auch Diktaturen in durchaus umfangreicher Weise sozialpolitisch tätig werden.<sup>2</sup> Auch andere nicht-demokratische Regime, etwa die sozialistischen Regime Osteuropas oder Argentinien unter Peron haben zum Teil umfangreiche Sozialpolitik betrieben – zum Teil die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens überreizend (Schmidt 1999: 579/80). Andererseits verhält es sich aber auch so, dass die ausgeprägtesten und umfangreichsten Wohlfahrtsstaaten im Lauf des 20. Jahrhunderts in den westlichen Demokratien entstanden sind (vgl. z. B. Marshall 1992[1972]: 111; Schmidt 1999: 584), sei es in den sozialdemokratisch beeinflussten Staaten Nordeuropas, den konservativ-korporatistischen Staaten Mittel-

---

2 Auch wenn Alys These, dass sich die Nationalsozialisten die Gefolgschaft der Deutschen qua sozialpolitischer „Gefälligkeitsdiktatur“ erkaufte hätten, angesichts der hohen Bedeutung des Erfolgs der Ideologie für diese Gefolgschaft fraglich erscheint (vgl. Kritik in Nullmeier 2005b).

und Südeuropas oder – mit Abstrichen, aber immer noch deutlich – im stark liberal geprägten angloamerikanischen Raum. Insofern lässt sich historisch zwar „keine feste Beziehung zwischen Demokratie und Sozialstaat“ (Nullmeier 2006a: 302) feststellen, aber beide lassen sich regelmäßig und häufig korrelieren.

Betrachtet man den Zusammenhang von Demokratie und Wohlfahrtsstaat in systematischer Weise, so geht es dabei einerseits – und unabhängig vom heterogenen historischen Befund – um die Frage, ob demokratisch organisierten politischen Ordnungen eine immanente Tendenz zur Wohlfahrtsstaatlichkeit eigen ist, und andererseits um die demokratische Qualität des Wohlfahrtsstaates selbst. Ob die politische Verfassung der Demokratie stets oder doch wenigstens tendenziell zur Hervorbringung und zur Ausdehnung wohlfahrtsstaatlicher Arrangements neigt, ist umstritten. Insbesondere T.H. Marshall kann als prominenter Vertreter der These gelten, dass Demokratie Wohlfahrtsstaatlichkeit generiert. Grundsätzlich gelten Marshall politisch-demokratische Rechte als Beförderer von sozialen Rechten (vgl. Marshall 1977[1950]: 102-104), und er sieht im Wohlfahrtsstaat mit seinem „Komplex von öffentlichen Sozialeinrichtungen, Versicherungen und Fürsorgeeinrichtungen“ die wahrscheinliche Konsequenz des Miteinanders von kapitalistischer Wirtschaftsordnung und demokratischen Institutionen und Verfahren (Marshall 1992[1972]: 113). Hinter der Überlegung, Demokratie bringe Wohlfahrtsstaatlichkeit hervor, steht eine dreifache Annahme hinsichtlich der Rationalität kollektiven Handelns im Rahmen demokratischer Politik (ähnlich argumentiert auch Offe 2003[1987]: 109): Die erste Annahme schließt an Aristoteles an, nach dem sich die Verfassung der Demokratie dadurch auszeichnet, dass in ihr der Vorteil der Armen verfolgt wird (vgl. Aristoteles 1981: 91, 1279b9). Die Mehrheit der weniger Wohlhabenden, so der Gedanke, kann und wird die demokratischen Institutionen dazu nutzen, die eigene materielle Lage zu verbessern. Dies geschieht nicht nur ad hoc, sondern langfristig über die Einrichtung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen, die nicht nur akute materielle Notlagen verhindern, sondern auch gegen drohende Wohlstandsverluste Absicherung schaffen, was wohlfahrtsstaatliche Politik um so attraktiver auch für Mittelschichten und damit strukturell mehrheitsfähig macht. Die hieraus folgende zweite Annahme ist, dass sich in Demokratien auch die gesellschaftlichen und insbesondere die zu wählenden politischen Eliten gezwungen sehen, wohlfahrtsstaatliche Arrangements zu akzeptieren, selbst wenn sie von diesen nicht profitieren. Drittens schließlich kann man annehmen, dass in Demokratien Wohlfahrtsstaatsstrukturen, so sie erst einmal etabliert sind, nur schwer wieder beseitigt werden können. Die Wohlfahrtsstaatstendenz der Demokratie bestand für Marshall nicht nur darin, dass Demokratien wohlfahrtsstaatliche Politiken im engeren Sinn (also Politiken zur kollektiven Absicherung gegen Lebensri-



siken wie Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit) etablieren. Ebenso von Bedeutung war in seinen Augen, dass vor dem Hintergrund der politischen Demokratie auch nicht-politische Bereiche, insbesondere die Wirtschaft, vom demokratischen Prinzip beeinflusst werden konnten, etwa durch die Ermöglichung kollektiver (Selbst-)Bestimmung in kollektiven Verhandlungssystemen. Sozialistische Theoretiker forderten und fordern noch weitaus expliziter die demokratische Kontrolle der Wirtschaft (vgl. Abendroth 1968[1954]: 129; Christopher Pierson 1993: 181/82). Kaum überraschend werden solche Forderungen von konservativer oder liberaler Warte aus kritisch beurteilt: „Kein Mensch mit Verantwortungsgefühl kann die Folgen einer Ausdehnung der demokratischen Methode, das heißt der Sphäre der ‚Politik‘, auf alle wirtschaftlichen Fragen gleichmütig ins Auge fassen“, schreibt etwa Joseph Schumpeter (1980[1950]: 474/75), um anschließend die „industrielle Demokratie“ als „Quasi-Utopie“ zu etikettieren (ebd.: 476). Auch F.A. Hayek (1981b) plädiert dafür, die Wirtschaftssphäre so weit als möglich von der politisch-demokratischen zu isolieren. Hinter dieser Argumentation steht letztlich die Überzeugung, dass die individuelle ökonomische Freiheit durch die Ausdehnung der Demokratie bedroht wäre. Dies verweist zwar eher auf die Konfliktlinie zwischen Demokratie und Liberalismus, doch weil die marktliche Generierung von Wohlfahrt mit der staatlichen eng verknüpft ist, ist auch die Beziehung zwischen Demokratie und Wohlfahrtsstaat berührt.

Im Lauf der 1980er Jahre kamen Zweifel auf, ob sich die These von der Wohlfahrtsstaats-tendenz der Demokratie aufrecht erhalten ließe. Es war insbesondere Claus Offe, der darauf hinwies, dass man angesichts zahlreicher Wahniederlagen sozialdemokratischer Parteien, der Stagnation oder gar des Rückgangs der Sozialausgaben und der abnehmenden Bedeutung materialistischer politischer Konflikte (Fragen der Friedens- und der Umweltpolitik drängten in den Vordergrund) annehmen müsse, „that democratic mass politics will *not* work in the direction of a reliable defense (to say nothing about further expansion) of the welfare state“ (Offe 2003[1987]: 112). Offe argumentiert, dass das Zusammenspiel von Demokratie und Wohlfahrtsstaat, wie man es insbesondere in den drei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg beobachtete, eine spezifische Entwicklung sei, die nur aufgrund einer bestimmten normativen Disposition zustande kommen könne: Denn nur wenn die Bürgerschaft eine kollektive Identität entwickelt, wenn in ihr eine solidarische Grundeinstellung verbreitet ist und wenn die Bürger untereinander sowie gegenüber dem Staat als dem Organisator der öffentlichen Wohlfahrt Vertrauen ausbilden, ist es möglich, demokratische Mehrheiten für die Instituierung und die Expansion eines Sozialstaats zu gewinnen. Ohne Solidarität und Vertrauen hingegen handelt der oder die Einzelne rational, wenn er eigensinnig agiert und sich nicht an der Produktion

öffentlicher Güter (wie der kollektiven Wohlfahrt über das Erbringen von Steuern und Abgaben) beteiligt bzw. wenn er Repräsentanten wählt, die ihn nicht qua Gesetz dazu zwingen, sich zu beteiligen.<sup>3</sup> Weil die normative Disposition von Solidarität und Vertrauen keineswegs als grundsätzlich gegeben betrachtet werden kann und weil die Demokratie einen legitimen Weg zum eigensinnigen Handeln eröffnet (über die Möglichkeit der Wahl entsprechender Repräsentanten), stellt Offe (2003[1987]: 119) fest: „[If] a democratic state is welfare state, this is not the case *because* of democracy, but *in spite* of democracy.“ Die demokratische Tendenz zum Wohlfahrtsstaat (oder wenigstens gegen den Rückbau des Wohlfahrtsstaats) wäre damit keineswegs eine allgemeine, sondern eine historisch kontingente Tatsache, die nur in jenen Zeiten Bestand haben kann, in denen eine politische Ordnung von einer profilierten, auf Solidarität und gegenseitigem Vertrauen beruhenden kollektiven Identität geprägt ist. Allerdings verliert dieser normativ-identitätsstiftende Hintergrund angesichts von Pluralisierung und Individualisierung einerseits und Globalisierung andererseits mehr und mehr an Einfluss, und so kann weder die Politik des Wohlfahrtsstaatsrückbaus, wie ihn Offe für viele klassische, nationale Wohlfahrtsstaaten konstatiert, überraschen, noch die Tatsache, dass sich auf übernationaler, beispielsweise europäischer Ebene, keine neue Wohlfahrtsstaatlichkeit entwickelt (vgl. auch Offe 1998).

Anders als Claus Offe sehen Elmar Rieger und Stephan Leibfried in der Demokratie sehr wohl einen wesentlichen Grund für die Expansion oder die Bewahrung des Wohlfahrtsstaats. Diese Feststellung ist jedoch nicht wie etwa bei Marshall mit einer positiven Bewertung verbunden, denn die demokratische Neigung zum *Wohlfahrtsstaat* hat nach Rieger/Leibfried de facto *Wohlfahrtsverluste* zur Folge. Den Hintergrund für ihre Argumentation bildet die Feststellung Gøsta Esping-Andersens (1985) und anderer, dass Sozialpolitik stets Politik sei, die der Logik des Marktes zuwiderlaufe. Dadurch habe sich im Lauf der Jahrzehnte in den Wohlfahrtsstaaten eine Zweiteilung der Bevölkerung ergeben in jene, deren Einkommen vom Markt abhingen (Arbeitgeber und Arbeitnehmer der marktwirtschaftlichen Unternehmen), einerseits und die Interessenten des Wohlfahrtsstaats andererseits (Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes, Sozialverwaltungen, Produzenten und Empfänger von Wohlfahrtsleistungen) (Rieger/Leibfried 2001: 70). In Deutschland ist nach Rieger und Leibfried die letztgenannte Gruppe „zahlenmäßig weit stärker“ (ebd.: 332) und kann ihre Interessen – die Expansion oder

---

3 Offes Argumentation lehnt sich an Mancur Olsons Überlegungen zur Logik kollektiven Handelns an. Olson hatte bekanntermaßen ausgeführt, dass immer dann, wenn in großen Kollektiven Güter produziert werden, die in dem Sinn öffentlich sind, dass jeder von ihnen profitiert, gleich ob er an ihrer Produktion mitwirkt oder nicht (z. B. öffentliche Sicherheit oder saubere Luft), das rationale Verhalten eines Individuums darin bestehe, sich *nicht* an der Produktion zu beteiligen, sondern das ohnehin produzierte Gut als Free Rider zu nutzen (vgl. Olson 1965).

wenigstens die Bewahrung des Wohlfahrtsstaats – daher im demokratischen Verfahren durchsetzen, selbst wenn angesichts der Herausforderung der Globalisierung grundlegende sozialpolitische Reformen eher den Wohlstand sichern würden (ebd.: 335-338). Für diese Konstellation verwenden Leibfried und Rieger den Begriff der „Wohlfahrtsdemokratie“ (vgl. Rieger/Leibfried 2001: passim; Leibfried 2003; kritisch Nullmeier 2003a).<sup>4</sup>

Die Beziehung der Demokratie zum Wohlfahrtsstaat ist also nicht nur bei historischer, sondern auch bei systematischer Betrachtung alles andere als eindeutig. Dabei hängt die Beurteilung stark davon ab, wie die Entwicklung des Wohlfahrtsstaats bewertet wird. Claus Offes in den 1980er Jahren geäußerte Skepsis hinsichtlich einer demokratischen Tendenz zu Wohlfahrtsstaatlichkeit beruhte auch auf der Feststellung von verbreitet sinkenden Sozialstaatsausgaben, und zwar absolut sowie im Verhältnis zum Ausmaß des steigenden, im Wesentlichen durch zunehmende Arbeitslosigkeit begründeten sozialpolitischen Bedarfs. Allerdings lässt sich heute etwa für Deutschland konstatieren, dass seit der Wiedervereinigung die Ausgaben für den Wohlfahrtsstaat keineswegs zurückgegangen, sondern eher gestiegen sind, sich dabei aber in ihrer Zusammensetzung graduell verändert haben – mit stetig zunehmender Bedeutung der Familienpolitik (vgl. Bleses/Seeleib-Kaiser 2004: 41-47).

Vieles spricht dafür, dass man nicht von einer allgemeinen Beziehung *der* Demokratie zu *dem* Wohlfahrtsstaat sprechen kann. Demokratien bringen zwar tendenziell Wohlfahrtsstaatlichkeit hervor, aber ebenso wenig, wie die spezifischen Ausprägungen des Kapitalismus einheitlich sind, sind es die wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen, die den pluralen Kapitalismus begleiten und einhegen (Esping-Andersen 1990; Hall/Soskice 2001). Dabei sind die historisch eingeschlagenen sozialpolitischen Pfade von Bedeutung, aber auch die genaueren Bestimmungsmerkmale der Demokratien: So ist die Sozialpolitik z. B. in jenen Demokratien ausgeprägter, die sich als etabliert, repräsentativ und konsensorientiert bezeichnen lassen, während fragile Demokratien, direkte Demokratien oder Demokratien, in denen üblicherweise minimal erforderliche Mehrheiten regieren, sozialpolitisch weniger aktiv sind (Schmidt 1999: 585f.). Auch spielt es eine Rolle, welche Parteien jeweils die politischen Geschicke eines Landes prägten – lange andauernde Regierungsbeteiligungen wirtschaftsliberaler oder konservativer Parteien bringen weniger umfangreiche Sozialstaatlichkeit mit sich (vgl. Schmidt 2000: 383-389). Festzustellen ist allerdings auch, dass sich in vielen westlichen Demokratien über die Parteigrenzen hinweg der diskursive Stil der Sozialpolitik geändert hat: Wo sie früher mit vielfältig schattierten Versprechen, dass es etwas zu verteilen gäbe, zum Wahlkampfschlager

---

4 Ähnlich wie Rieger und Leibfried, wenn auch anders begründet, hatte bereits zu Beginn der 1980er Jahre Niklas Luhmann (1981) auf die eingebaute Steigerungslogik des Wohlfahrtsstaates (wobei er den demokratischen Wohlfahrtsstaat meinte) hingewiesen.

taugte, erscheint sie heute – unter dem Vorzeichen des allgegenwärtigen ökonomischen Imperativs – eher als einzuhegende oder zu beschneidende, weshalb es nicht länger darum geht, mit Sozialpolitik Lorbeeren zu gewinnen, sondern vielmehr darum, unklare Verantwortungsverhältnisse zu schaffen und so Schuldzuweisungen zu vermeiden. Man kann diese *new politics of the welfare state* (Paul Pierson 2001) aber auch als Argument dafür sehen, dass Mehrheitsherrschaft grundsätzlich zum Ausbau des Wohlfahrtsstaates neigt, weshalb politische Eliten dann, wenn sie einen solchen Ausbau für nicht länger möglich oder für nicht opportun halten, demokratische Entscheidungs- und Wahlprozesse dadurch zu entschärfen suchen, dass unklar bleibt, wer wofür Verantwortung trägt.

Bislang haben wir uns bei der Untersuchung der Beziehung von Demokratie und Wohlfahrtsstaat vor allem auf die Frage nach einer möglicherweise inhärenten Wohlfahrtsstaatsorientierung der Demokratie konzentriert und dabei festgestellt, dass, historisch betrachtet, Demokratien zur Hervorbringung wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen tendieren; dass diese aber zugleich eine Variabilität aufweisen, die eher auf Entscheidungen in der Demokratie als auf der demokratischen Verfasstheit selbst beruhen; und dass, systematisch betrachtet, letztere keineswegs einen verlässlichen Riegel gegen Wohlfahrtsstaatsreformen und -rückbau darstellt. Dennoch kann man im Moment auch nicht davon sprechen, dass von der Demokratie per se eine Gefährdung der etablierten Wohlfahrtsstaatlichkeit ausginge.

### **3. Bedroht der Wohlfahrtsstaat die Demokratie?**

Nun aber soll die Perspektive geändert werden: Im Vordergrund steht nun nicht länger die Frage nach einer möglichen Wohlfahrtsstaatstendenz der Demokratie, sondern jene nach den Wirkungen, die vom Wohlfahrtsstaat auf die Demokratie ausgehen können. Dabei geht es einerseits auch und insbesondere um verschiedene potenzielle Bedrohungen, die in der und von der Wohlfahrtsstaatlichkeit für die lebendige und streitbare Demokratie ausgehen können. Andererseits ist es aber nicht minder wichtig zu analysieren, wie gerade der Wohlfahrtsstaat auch dazu beitragen kann, diese Bedrohungen zu reduzieren. Als Bedrohung der Demokratie wird im Sinne der einleitend gemachten Anmerkungen vor allem ein Zustand begriffen, der unter Verweis auf vermeintliche – meist ökonomisch begründete – Alternativlosigkeiten den Raum politisch-demokratischen Handelns einschränkt. Man könnte auch mit Oliver Marchart (2005) und in Anlehnung an Hannah Arendt argumentieren, dass der Verzicht auf die Option, neu zu beginnen, den Kern der Gefährdung der Demokratie durch die administrativ-ökonomische Maschine ausmacht. Diese Gefahr stellt sich der Demokratie in zwei Dimensionen, die mit Fritz Scharpf als die Input- und die Output-Dimension der Demokratie bezeichnet

werden können (vgl. z. B. Scharpf 1999: 16-28): In der „Input“-Dimension hängt demokratische Legitimität von der Partizipation des Volkes in Prozessen kollektiver Selbstbestimmung ab, bzw. davon, ob politische Entscheidungen als Wille des Volkes gelten können. Betrachtet man die Input-Dimension, so erscheint Demokratie also im Wesentlichen als Regierung *durch* das Volk.<sup>5</sup> Anders verhält es sich, wenn der „Output“-Aspekt in den Vordergrund gerückt und Demokratie somit als Regierung *für* das Volk verstanden wird. Nun geht es primär nicht um die Prozesse, die zu Entscheidungen führen, sondern um die Ergebnisse von Entscheidungen. Entscheidungen gelten dann als demokratisch legitim, wenn die Ergebnisse „die Vermutung der Vernünftigkeit für sich haben“ (so eine Formulierung von Jürgen Habermas 1999: 291) und dem Allgemeinwohl eines Gemeinwesens dienen.

Um zu untersuchen, ob der Wohlfahrtsstaat die Demokratie bedroht, kann man also erstens fragen, inwiefern im und durch den Wohlfahrtsstaat Partizipationspotenziale reduziert werden, denn hierdurch wäre die Demokratie in ihrer Input-Dimension in Frage gestellt. Dabei kann man wiederum zwei Ebenen unterscheiden, eine objektive und eine subjektive. Um Partizipationspotenziale in objektiver Hinsicht geht es immer dann, wenn die Organisation der Einfluss- und Mitwirkungsmöglichkeiten in einem Gemeinwesen berührt ist (Abschnitt 3.1). Subjektive Partizipationspotenziale hingegen hängen vom gesellschaftlichen Verständnis des demokratischen Bürgersubjekts ab, insbesondere von den jeweils diskursiv transportierten Konzeptionen von demokratischer Freiheit und Gleichheit. Diese manifestieren sich auch in wohlfahrtsstaatlicher Politik und werden durch sie fortgeschrieben (Abschnitt 3.2). Zweitens stellt sich die Frage, ob der (demokratisch programmierte) Wohlfahrtsstaat Ergebnisse hervorbringt, die mit Blick auf das Allgemeinwohl unvernünftig sind, denn hierdurch wäre die Demokratie in ihrer Output-Dimension gefährdet. Gerade mit Blick auf den Wohlfahrtsstaat stellt sich dabei die Frage nach der Vernünftigkeit als Frage nach Gerechtigkeit (Abschnitt 3.3).

### **3.1 Aushöhlung kollektiver Selbstbestimmung *im* Wohlfahrtsstaat**

Wie in Abschnitt 2 erläutert, ist der Wohlfahrtsstaat ein integraler Bestandteil moderner demokratischer Staatlichkeit, wie sie sich insbesondere im 20. Jahrhundert entwickelt hat. Aus diesem Grund ist die demokratische Qualität des Staatswesens in dem Maß Gefährdungen

---

5 Genau genommen stellen sich mit Blick auf die Input-Legitimität der Demokratie zwei Fragen: Erstens, welche Bereiche sollen dem demokratischen Zugriff offen stehen? Und zweitens, wie intensiv sollen die Partizipationsmöglichkeiten ausgestaltet werden (Wahl- und Abwahlmöglichkeiten, Sachabstimmungen, etc.)? Vgl. hierzu Buchstein (2004: 52-57), der drei Achsen der normativen Demokratietheorie rekonstruiert: zwei um die Input-Aspekte des Gegenstandsbezugs und der Partizipationsintensität, sowie eine um den Output-Aspekt des Rationalitätsniveaus von Demokratien.

ausgesetzt, in dem in ihrem integralen Bestandteil Wohlfahrtsstaat Einschränkungen demokratischer Partizipationsmöglichkeiten erfolgen. Es geht also in diesem Abschnitt um die Frage, wie Demokratie in ihrer Input-Dimension durch die Organisation des Wohlfahrtsstaats geschwächt werden kann. Dabei lassen sich zwei Möglichkeiten unterscheiden: Einerseits liegt eine radikale Bedrohung der Demokratie in der Beschneidung des politischen Raums, wodurch die Option öffentlicher Verantwortlichkeit bzw. *kollektiver* Selbstbestimmung verschwindet. Andererseits sieht sich die Demokratie dort einer weniger radikalen, gleichwohl nicht weniger ernsthaften Bedrohung ausgesetzt, wo die öffentliche Verantwortlichkeit zwar nicht in Frage gestellt, aber die Partizipation eingeschränkt wird. Letzteres geschieht sowohl im Bereich der rechtlichen und finanziellen Wohlfahrtsgewährleistung (idealtypisch beim Parlament anzusiedeln) als auch im Bereich organisationeller Wohlfahrtsentscheidungen (Wohlfahrtsbürokratien, Expertengremien wie der gemeinsame Ausschuss der Ärzte und Krankenkassen, u. a.).<sup>6</sup>

Wenn Wohlfahrtsstaatlichkeit zunehmend so organisiert wird, dass private Verantwortlichkeit öffentliche ergänzt oder gar substituiert, so wird – in Demokratien – mit dieser Beschneidung des politischen Raums auch der Raum für demokratisches Entscheiden eingeschränkt. Diese Entwicklung ist besonders dort zu konstituieren, wo zur Absicherung sozialer Risiken „Wohlfahrtsmärkte“ kreiert oder ausgeweitet werden (vgl. zum Konzept der Wohlfahrtsmärkte i. Allg. Taylor-Gooby 1999; Nullmeier 2001). Dies ist in Deutschland insbesondere mit der Reform der Alterssicherung im Zuge der so genannten Riesterreform des Jahres 2001 geschehen, die neben weiteren Änderungen insbesondere ein Absinken des Sicherungsniveaus der gesetzlichen Altersrente mit der staatlichen Förderung privater Altersvorsorge kombinierte (ausführlich zu den Details der Rentenreform 2001 Nullmeier 2003b). Ziel der Absenkung des künftigen gesetzlichen Rentenniveaus ist die Begrenzung der paritätisch getragenen Beitragssätze, die von 2007 19,9 % bis 2020 auf maximal 20 % und bis 2030 auf maximal 22 % steigen sollen. Zugleich soll die einzelne Bürgerin aber ab 2008 4 % ihres Nettoeinkommens für die private Vorsorge aufwenden, jedenfalls erhält sie bis in diese Höhe staatliche Förderung. Alles in allem beträgt somit die Belastung des Einkommens, sofern man

---

6 Der Wohlfahrtsstaat lässt sich in verschiedene funktionale Bereiche gliedern, zu denen neben den beiden genannten auch der Bereich der unmittelbaren Wohlfahrtsproduktion gehört (vgl. Nullmeier 2003a: 11). Die Ausgestaltung der Wohlfahrtsproduktion wäre dann als demokratietheoretisch bedenklich (im partizipationsbezogenen Sinne) zu bezeichnen, wenn es nicht gelingt, alle von diesem Produktionsprozess Betroffenen an entsprechenden Entscheidungen teilhaben zu lassen, aber insbesondere die schwächsten Glieder, welche üblicherweise die auf die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen Angewiesenen sind (etwa Patienten oder Heimbewohner). Ich lasse diesen Bereich allerdings hier außen vor, weil man es im Rahmen der Wohlfahrtsproduktion überwiegend mit individualisierten Marktbeziehungen und nicht mit längerfristigen institutionalisierten Zusammenhängen zu tun hat, so dass die Rede von der kollektiven Selbstbestimmung nur eingeschränkt zutreffend ist (eine Ausnahme wäre aber z. B. die Teilhabe der Pflegebedürftigen in Pflegeheimen über die Heimbeiräte).

wie vorgesehen vorsorgt, bereits ab 2008 etwa 24 %. Die private Vorsorge wird jedoch nicht nur finanziell gefördert, sie erhält auch einen rechtlichen Rahmen, der den entstehenden Markt für Altersvorsorgeprodukte reguliert. Die wichtigsten Regulierungen betreffen dabei die Garantie, dass eingezahlte Beiträge – allerdings unverzinst – wieder ausgeschüttet werden müssen, einen Zwang zu vergleichsweise hoher Kostentransparenz sowie das Erfordernis, dass geförderte Produkte staatlich (durch das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen) zertifiziert sein müssen.

Nun ist es zwar zu undifferenziert, schlicht von einer Privatisierung der Altersvorsorge zu sprechen (vgl. Nullmeier 2001: 646). Denn erstens bleibt die öffentliche gesetzliche Rentenversicherung als wesentlicher Bestandteil der Altersvorsorge bestehen, auch wenn sie aufgrund ihrer allmählichen Absenkung mehr und mehr den Charakter einer Grundsicherung erhalten wird; zweitens wird die private Vorsorgeentscheidung am „Riester-Markt“ rechtlich flankiert und letztlich durch Institutionen reglementiert, die in der demokratischen Legitimationskette stehen; drittens wird die private Vorsorge mit öffentlichen Mitteln gefördert. Gleichwohl hat sich das Potenzial kollektiver Selbstbestimmung im sozialpolitisch zentralen Bereich der Altersvorsorge zweifellos verringert, indem die Entscheidung über immerhin ein Sechstel der Aufwendungen (vier von 24 Prozentpunkten) dem demokratischen Entscheidungsprozess entzogen wurde. Sie liegt nun allein bei den einzelnen Menschen, die nicht mehr als gleiche Bürger einer Demokratie, sondern als individuelle Konsumenten auftreten. Die Bedingung der Möglichkeit, über die eigene Wohlfahrt mitzuentcheiden, verschiebt sich somit ein Stück weit von der *politischen Gleichheit* auf die eher *ungleiche Marktkompetenz*.<sup>7</sup> Insgesamt geht mit der Vermarktlichung, auch wenn sie nicht rundheraus als Privatisierung bezeichnet werden kann, eine Tendenz der Entpolitisierung und Entdemokratisierung einher.

Aber auch dort, wo die kollektive Verantwortlichkeit grundsätzlich bestehen bleibt, lassen sich an verschiedenen Stellen des Wohlfahrtsstaats Einschränkungen der Partizipationsmöglichkeiten feststellen. Dies gilt zunächst für die Ebene der organisationellen Wohlfahrtsentscheidung, wo insbesondere die Standards der Wohlfahrtsproduktion gesetzt werden, also z. B. Standards der Fortbildung in der Arbeitslosenversicherung oder Standards zur Behandlung im Rahmen der öffentlichen Krankenversorgung. Organisationelle Wohlfahrtsentscheidungen werden in vielen Wohlfahrtsstaaten durch die staatliche Bürokratie verantwortet, oft auch durch staatlich ernannte Expertenkommissionen. Konzentrieren möchte ich mich aber hier auf den deutschen Fall, wo insbesondere in den Sozialversicherungen lange Zeit das In-

---

<sup>7</sup> Die Ansprüche an diese Kompetenz steigen mit der Einführung von Wohlfahrtsmärkten eher noch, weil es mit der Pluralisierung der Wohlfahrtsakteure auf den Märkten auch zu einer Fragmentierung der Zuständigkeiten kommt und weil so Entscheidungsprozesse verkompliziert werden (vgl. Rüb 2003: 292).

strument der Selbstverwaltung großen Einfluss hatte und zum Teil immer noch hat. Selbstverwaltung bedeutet dabei „die eigenverantwortliche Erledigung öffentlicher Aufgaben durch die hiervon Betroffenen“ (Klenk 2006: 274). Letztere sind insbesondere die Beitragszahler einer Sozialversicherung, also Arbeitnehmer und Arbeitgeber,<sup>8</sup> die bei den meisten deutschen Sozialversicherungsträgern paritätisch ehrenamtliche Vertreter in die Versichertenparlamente entsenden, und zwar im Rahmen von Sozialwahlen. Diese Versammlungen – in der gesetzlichen Krankenversicherung z. B. die Verwaltungsräte der Krankenkassen – sind die formal höchsten Organe der Sozialversicherungsträger und im Normalfall für die Auswahl und Kontrolle des Vorstandes zuständig. Konnte die Selbstverwaltung bei ihrer Einführung im 19. Jahrhundert noch als demokratische Errungenschaft innerhalb der konstitutionellen Monarchie gelten, so gerät sie heute gerade aus demokratiethoretischer Sicht immer wieder in die Kritik. Erstens war ab 1919 bzw. ab 1949 die staatliche Exekutive mittelbar – also über die Wahl des Reichs- bzw. Bundestags – in höherem Umfang demokratisch (input-)legitimiert als die Selbstverwaltungsorgane, weil die Wählerschaft hier vom gesamten Volk gebildet wurde und nicht nur von den Versicherten (vgl. Klenk 2006: 277ff.; Nullmeier 2006a: 307f.). Zweitens ist der Wahlmodus der Sozialwahl in den allermeisten Fällen der einer so genannten Friedenswahl, d. h. es werden – innerhalb einer Liste oder über mehrere Listen hinweg – nur so viele Kandidaten nominiert, wie Sitze verfügbar sind, so dass für die Wähler keine Auswahl existiert. Drittens kontrollieren bis auf wenige Ausnahmen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften den Zugang zu den Selbstverwaltungsgremien, indem sie die Kandidatenaufstellung monopolisieren. Viertens sind zwar idealiter die Beitragszahler in den Gremien vertreten, aber das bedeutet nur in Ausnahmefällen, dass auch die Konsumenten der Sozialversicherungen, also z. B. Arbeitslose, chronisch Kranke oder Rentner/innen, repräsentiert sind. Schließlich ist auch die Beteiligung bei den Sozialwahlen seit Jahren chronisch niedrig und immer weiter im Sinken begriffen (genaue Zahlen bei Schroeder 2006: 259). All dies sind Indizien für eine Gefährdung der demokratischen Legitimität der Selbstverwaltungsorgane.

Auch aus diesen Gründen, aber insbesondere, weil es immer wieder Zweifel an der Output-Fähigkeit der tradierten Selbstverwaltungsstrukturen gab, wurden in den vergangenen Jahren nach und nach in den drei großen Selbstverwaltungsbereichen Gesundheit, Arbeitslosigkeit und Rente Reformen der Organisationsstruktur umgesetzt, die stets die hauptamtlichen Vorstände im operativen Geschäft gestärkt und die Rechte der ehrenamtlichen Vertreterversammlungen auf Informations- und Kontrollrechte beschränkt haben (vgl. zur Gesetzlichen Renten-

---

<sup>8</sup> Zum Teil sind auch andere Gruppen an der Selbstverwaltung beteiligt, zum Beispiel die Ärzteschaft im Rahmen der Gesundheitsversorgung (vgl. Klenk 2006: 274f.).



versicherung und Krankenversicherung Klenk 2005; Klenk 2006; einen allgemeinen Kurzüberblick gibt Nullmeier 2006a: 308-310). Diese Einschränkung der Macht der gewählten Gremien lässt sich als Verschiebung von einer politisch-demokratischen zu einer eher unternehmensähnlich-hierarchischen Sozialstaatslogik beschreiben. Grundsätzlich scheint es zwar noch nicht ausgemacht, dass es zu einer Neuausrichtung der Sozialversicherungen am Unternehmensmodell kommt: Eine staatsnahe, anstaltliche Selbstverwaltung ist ebenso in der Diskussion wie eine genossenschaftliche Konsumentendemokratie, die auch die Empfänger der Sozialversicherungsleistungen berücksichtigt (Klenk 2006: 282-288).<sup>9</sup> Allerdings scheint der Trend angesichts des Drucks zu Effizienzsteigerung und Professionalisierung grundsätzlich eher in Richtung einer unternehmensähnlichen, staatlich beaufsichtigten<sup>10</sup> Gestalt zu gehen. Auch hier lässt sich also eine Konkurrenz von ökonomischem Imperativ und demokratischer Selbststeuerung konstatieren.

Eine Schwächung der Input-Dimension der Demokratie lässt sich schließlich auch dort feststellen, wo es um den Bereich der rechtlichen und finanziellen Gewährleistung wohlfahrtsstaatlicher Arrangements geht. Diese Kompetenzen sind üblicherweise im Parlament anzusiedeln, das mit der größtmöglichen demokratischen Legitimität ausgestattet ist. Allerdings lässt sich in jüngster Zeit – nicht nur in der Sozialpolitik, aber dort in deutlicher Ausprägung – feststellen, dass Regierungen insbesondere in Zeiten, in denen sie sich unter hohem Problemlösungsdruck glauben, das Parlament zu umgehen suchen, indem sie auf ad hoc eingesetzte Expertenkommissionen zurückgreifen, die außerhalb des parlamentarischen Prozesses zügig Ergebnisse erarbeiten sollen. Für das Parlament ist in diesem Szenario im Wesentlichen nur noch die Rolle desjenigen vorgesehen, der Kommissionsempfehlungen formal beschließt. In Deutschland war es jüngst insbesondere die Regierung Schröder, die sich dieses Mittels der Ent-Parlamentarisierung und damit der Ent-Demokratisierung (im Sinn der Input-Dimension) bedient hat, und zwar durch die Einsetzung der Hartz-Kommission zur Reform der Arbeitsvermittlung im Frühjahr 2002 und der Rürup-Kommission zur Reform der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung im Herbst 2002. Während die Rürup-Kommission (wenigstens in ihrer Arbeitsgruppe Krankenversicherung) vor allem aufgrund ihrer offensichtlichen Verwicklung in regierungsinterne Streitigkeiten und auch wegen ihrer medial transportierten Vielstimmigkeit als Fehlschlag galt, wurde die Hartz-Kommission als Erfolg gefeiert

---

9 Ein Beispiel hierfür ist der 2004 eingerichtete gemeinsame Bundesausschuss in der Gesetzlichen Krankenversicherung, der drittelparitätisch von Vertretern der medizinischen Leistungserbringer, der Krankenkassen und der Patienten besetzt ist. Allerdings haben die Patientenvertreter kein Stimm-, sondern nur Mitberatungsrecht (Nullmeier 2006a: 310).

10 Die staatliche Aufsicht ist umso umfangreicher, je mehr Steuermittel die Kassenleistungen absichern, also v. a. in der Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung.

(vgl. Lamping 2006: 237-244). Letztere war angesichts eines gravierenden Problems der Wohlfahrtsbürokratie, des Vermittlungsskandals der Arbeitsagentur im Februar 2002, und angesichts einer komplexen Interessenslage in den Verbänden und den Regierungsfractionen als „Blockadebrecher und Legitimationsbeschaffer“ (ebd.: 239) eingesetzt worden. Die zügig und relativ geräuschlos arbeitende Kommission legte nach fünf Monaten und damit noch pünktlich vor der Bundestagswahl 2002 einen Abschlussbericht mit Reformvorschlägen nicht nur zur Arbeitsvermittlung, sondern zur Arbeitsmarktpolitik im Allgemeinen vor (vgl. zur Genese einzelner Vorschläge auch Fleckenstein 2004). Schon vor der Beendigung der Kommissionsarbeit hatte Kanzler Schröder seinen „Blankoscheck“ (so Rüb 2003: 277) über die „Eins-zu-eins-Umsetzung“ der Ergebnisse ausgegeben, und diese erfolgte nach seiner Wiederwahl auch weitestgehend. Die Regierungsfractionen waren an das öffentlichkeitswirksame Wort des Kanzlers gebunden und durch die implizite Verknüpfung seiner Kanzlerschaft mit der Umsetzung der Kommissionsergebnisse zusätzlich unter Druck gesetzt. Allein die Opposition nahm (insbesondere beim zustimmungspflichtigen Teil von Hartz IV) über den Bundesrat noch merkbaren parlamentarischen Einfluss. Insofern war die Einsetzung der Hartz-Kommission zwar gelungene Regierungspolitik (die Regierung konnte sich als handlungsfähig darstellen und zudem die Wahl gewinnen), zugleich wurde aber de facto die gewählte Legislative marginalisiert.

Betrachtet man die Organisation des wohlfahrtsstaatlichen Sektors im Überblick, so lassen sich somit zwei Tendenzen ausmachen: Einerseits wird, v. a. durch Vermarktlichung, der Bereich kollektiver Verantwortlichkeit beschnitten, d. h. es kommt zu einer Entpolitisierung, die vor demokratischem Verfassungshintergrund auch Entdemokratisierung bedeutet. Andererseits werden auch dort, wo die kollektive Verantwortlichkeit grundsätzlich bestehen bleibt, demokratische Partizipationsmöglichkeiten eingeschränkt, sei es durch die Überführung von Selbstverwaltungs- in Unternehmensstrukturen oder durch schleichende Entparlamentarisierung. All diese Entwicklungen lassen sich in der einen oder anderen Weise darauf zurückführen, dass das politische Paradigma einer selbstbestimmten, kollektiven, mitunter schwierigen und langwierigen Regelung gemeinsamer Angelegenheiten gegenüber dem ökonomischen Imperativ einer effizienten und kurzfristig optimierenden Verwaltung knapper Ressourcen, die entsprechend des Effizienzerfordernisses auch marktlich oder unternehmensähnlich-hierarchisch strukturiert sein kann, an Attraktivität verloren hat. Indem der Wohlfahrtsstaat zum „manageriellen Wohlfahrtsstaat“ (Rüb 2003) wird, ist die Frage, ob er sich (im Input-Sinne) demokratisch legitimieren lässt, weniger relevant geworden.

### 3.2 Der Wohlfahrtsstaat und die Freiheit und Gleichheit des demokratischen Bürgers

Es ist eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen eines demokratischen Gemeinwesens, dass sich seine Bürger als Freie und Gleiche begegnen können. Jede Institution, auch der Wohlfahrtsstaat, müsste daher als demokratiegefährdend gelten, wenn und insoweit sie die Freiheit und Gleichheit der Bürger gefährdet.<sup>11</sup> Nun sind Freiheit und Gleichheit zwar zweifelsohne die zentralen Werte des modernen politischen Denkens, doch diese Werte werden zugleich in vielfältiger Weise interpretiert (vgl. für einige grundlegende Einordnungen Ladwig 2004a; 2004b). Insbesondere lässt sich – idealtypisch – eine liberale Lesart beider Werte von einer demokratischen unterscheiden: Im liberalen Denken wird Freiheit meist als „negative Freiheit“, also als „Freiheit von etwas“, insbesondere als Freiheit von staatlichen Eingriffen verstanden, Gleichheit hingegen wird vor allem als Rechtsgleichheit interpretiert. Weil im Folgenden jedoch untersucht werden soll, ob und wie die *demokratische* Bürgerlichkeit<sup>12</sup> durch den Wohlfahrtsstaat bedroht wird, so wird hier auf die demokratische Lesart von Freiheit und Gleichheit Bezug genommen. Demokratische Freiheit ist an der Konzeption der „positiven Freiheit“ bzw. der „Freiheit zu etwas“ angelehnt. Genauer geht es bei demokratischer Freiheit um die Freiheit, die gemeinschaftlichen Angelegenheiten ohne Zwang gemeinschaftlich regeln zu können. Nimmt man den Zusammenhang von liberaler Freiheit und Gleichheit als Vergleichsfolie, so ist die demokratische Freiheit enger an die demokratische Gleichheit gebunden, weil die Freiheit zur Partizipation an den gemeinschaftlichen Angelegenheiten auf politischer Gleichheit beruht, wobei letztere wiederum ohne ein Mindestmaß an materieller Gleichheit nicht zu denken ist. Durch die Verbindung der modernen Demokratie mit den liberalen Freiheitsrechten ist die politisch-demokratische Aktivität zwar keine Verpflichtung, erst recht nicht kann sie erzwungen werden. Aber wenn sie ihr subjektives Fundament bewahren wollen, so muss demokratischen Gemeinwesen daran gelegen sein, die Demokratiefähigkeit ihrer Bürger, die auf ihrer Freiheit und Gleichheit basiert, einerseits soweit als möglich zu befördern und sie andererseits nicht zu behindern.

Seit Beginn der Diskussionen um den Wohlfahrtsstaat ist immer wieder betont worden, dass er auch dazu dient, die Demokratiefähigkeit der Bürger dadurch zu befördern, dass er die materielle Basis demokratischer Partizipation gewährleistet, dass er, mit anderen Worten, der materiellen Qualifizierung demokratischer Staatsbürger dient (vgl. Leisering 2004: 36). Unter dem Vorzeichen demokratischen Gleichheit geht es dabei *nicht* um allgemeine materielle Er-

---

11 Ich stelle hier die Werte der Freiheit und Gleichheit ins Zentrum, weil sie auch in verschiedenen Wohlfahrtsstaatsdebatten immer wieder zum Gegenstand gemacht werden; vgl. z. B. Dingeldey (2006: 4ff.) m. w. N.

12 Ich wähle den Begriff der „Bürgerlichkeit“, der üblicherweise auf die Lebensart des Bourgeois verweist, hier in Ermangelung eines geeigneten deutschen Begriffs zur Charakterisierung des Citoyen (analog zu „citizenship“).

gebnisgleichheit, wohl aber darum, allen Bürgern soziale Sicherheit auf einem Niveau zu gewährleisten, das Teilhabe ermöglicht. Nur wenn sich ein Mensch nicht tagein tagaus um die grundlegenden Lebensnotwendigkeiten sorgen muss, so die Überlegung, wird er frei, sich als politischer Bürger zu engagieren.<sup>13</sup> Jüngst haben Stephan Lessenich und Matthias Möhring-Hesse diese Überlegung wieder aufgegriffen, als sie dafür plädierten, „den Sozialstaat grundsätzlich vom Prinzip der Demokratie her zu begründen und seine Funktion in erster Linie von den Bedürfnissen einer demokratisch verfassten Gesellschaft her zu bestimmen“ (Lessenich/Möhring-Hesse 2004: 41), und ihm die Aufgabe zuschrieben, „die materiellen Voraussetzungen der Inanspruchnahme gleicher Rechte auf Partizipation in der und an der demokratischen Gesellschaft allgemein sicherzustellen“ (ebd.: 42). Zwei wesentliche Elemente unterscheiden den projektierten „demokratischen Sozialstaat“ vom heute existierenden Sozial(versicherungs)staat: Erstens sind seine Adressaten nicht mehr primär die Arbeitnehmer, sondern alle Bürgerinnen und Bürger. Der Sozialstaat wird damit von der Zentrierung auf die Erwerbsarbeit und die Erhaltung der Arbeitskraft redirigiert hin zur Erhaltung und Förderung der demokratischen Teilhabe aller. Ein wesentlicher Bestandteil der Teilhabesicherung ist eine allgemeine, zur Partizipation am gesellschaftlichen und politischen Leben qualifizierende Mindestsicherung. Sie muss, mit anderen Worten, ein gleichberechtigtes Leben als (Staats-)Bürger ermöglichen. Da die Mindestsicherung somit zweifelsohne höher ausfiele als die bisherigen Mindestsätze der Sozialhilfe bzw. des Arbeitslosengeldes II, wären, um übergroße finanzielle Lasten zu vermeiden, auf der anderen Seite Einschränkungen bei den Bemühungen um Status- und Lebensstandardsicherung, die die Sozialversicherungen heute weitestgehend prägen, die Folge. Zweitens werden die monetären Leistungen durch öffentliche Dienste und öffentliche Güter ergänzt, so dass der demokratische Bürger sich Kompetenzen über Bildung, Erziehung und Kultur erwerben kann, und dass er dort, wo seine Kompetenzen nicht hinreichen, vielfältige Beratungs- und Unterstützungsangebote findet. Öffentlich sind diese Güter und Dienste deshalb anzubieten, damit sie auch wirklich in allgemeiner Weise allen Bürgern zur Verfügung stehen. Diese beiden zentralen Aspekte des demokratischen Sozialstaats sind nach Lessenich und Möhring-Hesse noch um weitere zu ergänzen, z. B. durch eine Wiederin-kraftsetzung des Leistungsfähigkeitsprinzips bei der Finanzierung des Sozialstaats.

Weitreichende Entwürfe wie der des demokratischen Sozialstaats sind gewiss nicht unumstritten. So erscheint etwa die – lange bekannte – Tatsache problematisch, dass die materiell schlechter gestellten Schichten trotz der wohlfahrtsstaatlichen Gewährleistung der materiellen

---

13 Jürgen Habermas zum Beispiel plädiert für die Gewährung von sozialen Grundrechten, soweit diese dafür notwendig sind, die Freiheitsrechte, die politischen Grundrechte und das Recht auf chancengleiche Teilnahme an öffentlichen Diskursen abzusichern (Habermas 1998[1992]: 155ff.).

Basis, soweit sie bereits existiert, im Verhältnis zu den etablierten bürgerlichen Schichten im Schnitt deutlich weniger politisch aktiv sind. Entsprechend tauchen regelmäßig Zweifel an der demokratiefördernden Funktion des Wohlfahrtsstaats auf (vgl. Lessenich/Nullmeier 2006: 23). Diese Kritik erkennt jedoch, dass das Bereitstellen von Optionen, so wertvoll sie normativ auch sein mögen, niemals mit der Garantie einhergehen kann, dass sie genutzt werden. Vergleichbar dem allgemeinen Wahlrecht liegt der *demokratische* Wert der materiellen Ermöglichung von allgemeiner Partizipation primär in der Option selbst, nicht in ihrer Nutzung. Wenn die Einrichtung einer demokratischen Option von ihrer Nutzung abhängig gemacht wird, so ist dies letztlich nur eine weitere Facette der Wirkmächtigkeit des ökonomischen Imperativs.

Der Wohlfahrtsstaat scheint somit hinsichtlich der demokratischen Gleichheit zwar noch verbesserbar, keinesfalls aber bedroht er die demokratische Subjektivität in dieser Hinsicht. Problematischer erscheinen demgegenüber die Auswirkungen des Wohlfahrtsstaats auf die demokratische Freiheit, d. h. auf die Freiheit zum gemeinschaftlichen Regeln gemeinsamer Angelegenheiten. Gemeinsames Handeln beruht nämlich auf einer Haltung, in deren Zentrum der Wille steht, sich über die gemeinsame Zukunft auszutauschen und dann kollektiv auf diese Zukunft aktiv hinzuarbeiten (vgl. hierzu den Begriff des Handelns bei Hannah Arendt 2002[1958]). Regelmäßig wird nun aber dem bestehenden „versorgenden“ Wohlfahrtsstaat vorgeworfen, gerade keine Haltung der Aktivität, sondern eine der Passivität zu fördern, indem er soziale Rechte gewähre, ohne aber zugleich entsprechende Pflichten der Empfänger von Sozialleistungen zu explizieren. Genau diese Verbindung von Rechten und Pflichten sieht das Konzept des aktivierenden Sozialstaats<sup>14</sup> vor, das nun seit einigen Jahren in der wissenschaftlichen und politischen Sozialstaatsdiskussion einen bedeutenden Raum einnimmt.<sup>15</sup> Im Zentrum steht dabei die Forderung nach „Eigenverantwortung“ jedes Einzelnen für sein materielles Dasein (vgl. Wiesner/Nonhoff 2005; Austu. a. 2006). Entsprechend sollen alle sozialstaatlichen Institutionen und Maßnahmen darauf ausgerichtet sein, diese Eigenverantwortung zu fördern und ggf. auch zu erzwingen.<sup>16</sup> Da der Forderung nach Eigenverantwortung offen-

---

14 Wegweisend hierfür war das Konzept des Social Investment State u.a. nach den Entwürfen von Anthony Giddens (vgl. z. B. Giddens 1998).

15 Eine jüngere Übersicht über die Diskussion bietet Dingeldey (2006); vgl. speziell zur Arbeitsmarktpolitik auch Heinelt (2003).

16 Eine Variante des aktivierenden Sozialstaats, die zunächst ohne Sanktionen auskommt, ist der Vorschlag einer „Teilhabegesellschaft“ von Grözinger, Maschke und Offe (2006). Hiernach soll jedem deutschen Staatsbürger (und u. U. auch weiteren Personen, die in Deutschland leben) in der Zeit zwischen dem 18. und dem 21. Geburtstag einmalig eine Summe von 60.000 Euro zur freien Verfügung gestellt werden. Diese Summe soll zum einen eine „Entproletarisierung“ (ebd.: 21/22) bislang kapitalferner Schichten bewirken. Damit sollen zum zweiten neben die immer zahlloser werdenden sozialen Rechte Rechte treten, die auf ökonomischer (Kapital-) Stärke fußen; neben die social citizenship nach Marshall soll eine economic citizenship treten. Und schließlich sollen diejenigen, die das Geld erhalten, dazu aktiviert werden, es eigenverantwortlich zu investieren – möglichst in die eigene Zukunft.

sichtlich Genüge getan ist, sobald sich der Erfolg am Markt im Sinne einer unterhaltssichernden Arbeitsstelle einstellt, geht es bei der Umsetzung des Konzepts des aktivierenden Sozialstaats im Wesentlichen darum, die Hilfeempfänger, sofern irgend möglich, „fit“ – zu deutsch: passend – für den Arbeitsmarkt zu machen. Dies geschieht durch „Investitionen in das Humankapital“ qua (Weiter-)Bildung, Bewerbungstrainings, Eingliederungsvereinbarungen, die Absicherung von Risiken am Arbeitsmarkt oder die Vermittlung von äußerst gering entlohnerten Tätigkeiten („Ein-Euro-Jobs“), aber auch durch monetären Druck, da Unterstützungsleistungen entzogen werden können, wenn der Empfänger seinen Verpflichtungen, sich „fit“ zu machen, nicht nachkommt. Angesichts weiterhin bestehender Massenarbeitslosigkeit ist das Konzept des aktivierenden Sozialstaats jedoch umstritten, weil der Eindruck entstehen kann, dass die vielfach uneinlösbare Pflicht zur Erwerbsarbeit letztlich nichts anderes ist als eine kaschierte Leistungskürzung (vgl. Dingeldey 2006: 9).

Auch aus demokratiethoretischer Sicht erscheint die Aktivierungspolitik nicht wirklich weiterführend: Denn indem der aktive Bürger als eigenverantwortlicher Erwerbsarbeiter verstanden wird, wird er als individueller Bourgeois subjektiviert, und gerade nicht als Citoyen, der bürgerschaftliche Verantwortung für das Gemeinwesen übernimmt. Wenn nach dem Eigenverantwortungsschema alle Bürger konsequent ihre vereinzelte Eigenverantwortung wahrnehmen, wären sie in letzter Konsequenz dem anonymen Mechanismus des Marktes ausgeliefert, der – wie etwa auch Friedrich August Hayek (1981a) feststellt – viel mit Glück und Anpassung, aber wenig mit Leistung und gar nichts mehr mit Selbstbestimmung zu tun hat. Insbesondere blendet der Eigenverantwortungsdiskurs die Möglichkeit bewusst *kollektiver* Selbstbestimmung in gemeinsamen Angelegenheiten – zum Beispiel bei der Bewältigung sozialer Risiken – aus (vgl. auch Nullmeier 2005a: 2ff.). Damit mag das gebetsmühlenartige Einklagen von „mehr Eigenverantwortung“ im aktivierenden Sozialstaat zwar dem liberalen Freiheitsbegriff entgegenkommen,<sup>17</sup> für die demokratische Freiheit gehen von dieser Rekonzeptionalisierung des Wohlfahrtsstaats jedoch keine positiven Impulse aus. Im Gegenteil: Durch die übermäßige Fixierung auf den Marktbürger fördert die Politik des aktivierenden Sozialstaats eine Gesellschaft, in der neben der Aktivität im Raum des Privaten das Engage-

---

17 Auch hieran könnte man freilich Zweifel haben: So wird gerade von konservativer und liberaler Seite schon seit Beginn der Debatten um den Wohlfahrtsstaat regelmäßig die Einengung der Freiheit der Wohlfahrtsstaatsklienten beklagt, d.h. derjenigen, die von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen profitieren. So wurde insbesondere an der bürokratischen Gängelung und an der oft detaillierten Offenlegung der Lebensverhältnisse, die mit der Annahme von Sozialleistungen einhergeht, Kritik geübt (vgl. z. B. Forsthoff 1968: 150-53). Wenn dementsprechend aus liberaler Sicht bereits der versorgende Sozialstaat dem freien Bürger als omnipräsentes Herrschaftsinstrument gegenüber tritt (vgl. Koslowski 1983: 15f.), so drohen sich die Staatseingriffe im neuen aktivierenden Sozialstaat noch zu verschärfen, da der Staat nun gefordert ist, kontinuierlich pädagogisch begleitend, überwachend und gegebenenfalls sanktionierend auf die Arbeitsmarktfähigkeit hinzuwirken.

ment im öffentlichen und demokratischen Raum zusehends normativ unattraktiv gemacht und faktisch marginalisiert wird. Hinzu kommt die Infragestellung des Ziels der demokratischen Gleichheit, wenn misslingende Aktivierung mit Sanktionen, insbesondere mit der Reduzierung der Mindestsicherung, verbunden wird. Grundsätzlich erkennt man auch hier, bei der Betrachtung des Verhältnisses von Wohlfahrtsstaat und demokratischem (Staats-)Bürger, dass das Gefährdungspotenzial für die Demokratie eher nicht im Wohlfahrtsstaat selbst liegt, sondern eher in jenen Tendenzen, die zur Kolonialisierung der Politik durch die Ökonomie führen.

Es wäre freilich möglich, das Konzept des aktivierenden Sozialstaats im Sinne eines zur Demokratie aktivierenden Sozialstaats neu zu entwerfen. Hierzu müsste man eine echte Mindestsicherung im Sinne von Lessenichs und Möhring-Hesses „demokratischem Sozialstaat“ verbinden mit der Möglichkeit, diese Mindestsicherung bei entsprechendem Engagement um einen „Demokratie-Bonus“ entsprechend aufzustocken (unter Sanktionsfreiheit bei Nicht-Engagement sowie unter Begrenzung der Maximalhöhe der Sicherungsleistung inklusive Demokratie-Bonus). Dabei werden Schwierigkeiten hinsichtlich der Klassifizierung von förderfähiger Demokratie-Aktivität auftreten, doch diese Schwierigkeiten scheinen überwindbar. Denkbar ist, neben den naheliegenden Aktivitäten in Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen, auch ein Engagement im Rahmen der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienste, wie sie ebenfalls von Lessenich und Möhring-Hesse vorgeschlagen wurde (s. o.). Die öffentlichen Dienste wiederum könnten zum Teil reflexiv direkt auf ein demokratisches „Qualifizierungsprojekt“ bezogen sein, „das seinen legitimierenden Bezug im Ziel der Erfahrung demokratischer Autonomie [...] findet“ (so Jörn Lamla 2005: 122).

### **3.3 Zur Rationalität des Wohlfahrtsstaats: Fragen der Gerechtigkeit**

Bisher stand – mit dem Blick auf die demokratische Qualität von wohlfahrtsstaatlichen Strukturen und auf das Verhältnis von Wohlfahrtsstaat und demokratischem Bürger – zur Debatte, ob und in welchem Ausmaß die Input-Legitimation der Demokratie durch den Wohlfahrtsstaat bedroht sein könnte. Nun rückt mit der Frage nach der Rationalität der Ergebnisse des (demokratisch programmierten) Wohlfahrtsstaats die Output-Dimension in den Vordergrund. Dabei geht es im Wesentlichen darum, ob und wie er das in ihm mitschwingende Versprechen der Gerechtigkeit mit Leben erfüllen kann. Es gibt eine nun schon lang anhaltende Diskussion des Zusammenhangs von Wohlfahrtsstaat und Gerechtigkeit (vgl. kürzlich Kersting 2003; Leisering 2004; Nullmeier 2006b; Opielka 2006; Brettschneider 2007); auf einige Aspekte dieser Diskussion möchte ich im Folgenden eingehen.

Mit Wolfgang Kersting lässt (2003: 107) sich festhalten, dass sich Gerechtigkeitsdiskurse, sofern sie von der *sozialen* Gerechtigkeit handeln und mithin wohlfahrtsstaatsaffin sind, auf drei unterschiedlichen Ebenen entwickelt haben: Zum einen gibt es kleinformatige Gerechtigkeitsdiskurse, die verhältnismäßig kleine Verteilungsprobleme bzw. Teilaspekte von Verteilungsfragen ansprechen, etwa die Frage nach einer gerechten Gestaltung der Alterssicherung oder der Familien- und Kinderförderung. Ich blende diese Ebene im Folgenden aus, da sie sehr viele verschiedene Einzelfälle berührt, die hier nicht diskutiert werden können. Zum zweiten existieren Gerechtigkeitsdiskurse mittlerer Reichweite, in denen unterschiedliche Grundorientierungen in Bezug auf *sozialpolitische* Gerechtigkeit zum Tragen kommen. Diese bewegen sich in einem dreifachen Spannungsfeld zwischen Markt und Staat (als maßgebliche Verteilungsinstanz), Leistung und Bedarf (als maßgebliches Verteilungskriterium) und Individuum und Kollektiv (als Adressat der gerechten Ergebnisse) (vgl. Kersting 2003: 113f.; Brettschneider 2007). Ich komme auf diese zweite Ebene gleich noch ausführlicher zu sprechen.

Zunächst aber zur dritten Ebene: der Ebene der großformatigen Gerechtigkeitsdiskurse bzw. der Gerechtigkeitsphilosophie. Dies ist nicht der Ort, um die gerechtigkeitsphilosophischen Debatten der vergangenen Jahrzehnte umfangreich zu referieren (vgl. z. B. Ladwig 2004b). Aber einige wenige Punkte, die in Bezug zur oben genannten demokratischen Gleichheit und Freiheit stehen, möchte ich kurz benennen: Mit Blick auf die *demokratische Gleichheit* lohnt es sich, einen Blick auf die Debatte zwischen Egalitarismus und Nonegalitarismus zu werfen, weil diese Debatte den Aspekt der Mindestsicherung berührt. Egalitaristische Gerechtigkeitstheorien weisen der Gleichheit bekanntermaßen einen zentralen Stellenwert zu. Stark verkürzt gilt den egalitaristischen Theorien Gleichheit – oder doch zumindest die Gleichheit unverdienter Lebensaussichten – als primäres Kriterium von Gerechtigkeit. Die starke Position der Gleichheit kommt in der bekanntesten egalitaristischen Theorie – in John Rawls' *Theorie der Gerechtigkeit* (Rawls 1993[1971]) – darin zum Ausdruck, dass einerseits das größte allgemein mögliche Ausmaß grundrechtlicher Gleichheit eingefordert wird, aber darüber hinaus andererseits auch jede ökonomische oder gesellschaftliche Gleichheitsforderung grundsätzlich gerechtfertigt ist, während Abweichungen von der Gleichheit begründungspflichtig sind. Bekanntermaßen lassen sich nach Rawls Ungleichheiten nur dann begründen, wenn sie zu aller Vorteil sind (vgl. z. B. Rawls 1993[1971]: 81-86). Die nonegalitaristische Gerechtigkeitstheorie argumentiert hingegen, dass Gerechtigkeit nicht relational zu denken ist, sondern dass es darauf ankommt, *allen* Menschen bestimmte menschenwürdige Lebensbedingungen zu sichern – und zwar unabhängig davon, wie es anderen Menschen ergeht (Krebs 2000: 18). Gerechtigkeit ist demnach also eine Frage der Allgemeinheit des Lebens un-



ter menschenwürdigen Bedingungen – nicht aber von Gleichheit, weil nach der nonegalitaristischen Auffassung jenseits des Sockels der allgemein zu sichernden Standards konkurrierende Gerechtigkeitsmaßstäbe, etwa der der Leistung, starke Ansprüche geltend machen können.

Die Forderung nach der unbedingten Gewährung einer Mindestsicherung im demokratischen Sozialstaat scheint nun zunächst stark an die nonegalitaristische Position zu erinnern. Allerdings zeigen sich dabei bei näherer Betrachtung zwei Probleme. Erstens hängt sehr viel davon ab, wie der Umfang der allgemeinen Standards aussieht: Libertäre Positionen wie die F.A. von Hayeks (1981a) oder Robert Nozicks (1974), die allein minimale monetäre Hilfen für ein Überleben im Elend vorsehen, fallen ebenso darunter wie die Position von Angelika Krebs (2000: 18), die unter menschenwürdigen Bedingungen nicht nur Nahrung, Obdach und medizinische Grundversorgung versteht, sondern darüber hinaus auch Raum für private wie politische Autonomie (gerade letzteres deckt sich mit Forderungen nach einem demokratischen Sozialstaat), Besonderung und persönliche Nahbeziehungen fordert. Hayek und Nozick geht es um Überlebenshilfe, Krebs um umfassende Inklusion in die Gesellschaft. Legt man den Nonegalitarismus aus wie Krebs, so könnte die Konzeption in der Tat zum Entwurf eines demokratischen Sozialstaats passen. Allerdings gibt es noch ein zweites Problem, das auch diese Version auszeichnet: Sie betrachtet vor allem die Seite der Verteilung (im Sinne des Austeilens) und geht kaum auf die Frage ein, wie die zu verteilenden Mittel generiert werden. Demokratische (Sozial-)Politik wird hier immer – im Sinne des auch von Lessenich/Möhring-Hesse angemahnten Leistungsfähigkeitsprinzips – starke Schultern stärker belasten müssen als schwache; sie wird damit stets auch ein starkes egalitaristisches Moment haben. Denn demokratische Gleichheit erfordert nicht nur, dass allen bestimmte absolute Niveaus als Grundlage der Partizipation gewährleistet werden, sondern sie muss eben auch immer danach streben, dass die Ressourcenunterschiede zwischen den demokratischen Bürgern keine Ausmaße annehmen, welche die politische Autonomie – die Krebs selbst fordert – und den demokratischen Prozess in Frage stellen. Ein Sozialstaat, der dies nicht bedenkt, wäre in der Tat eine Bedrohung der Demokratie.

Die *demokratische Freiheit* zur gemeinschaftlichen Regelung gemeinsamer Angelegenheiten beruht nicht allein auf der Sicherstellung einer materiellen Absicherung etwa im Rahmen einer Mindestsicherung und auf der Möglichkeit, über öffentliche Güter verfügen zu können. Soziale Gerechtigkeit erschöpft sich nicht nur in materieller Umverteilung, sondern gründet sich auch auf Elementen der wechselseitigen Anerkennung und Wertschätzung. Es war in jüngster Zeit insbesondere Nancy Fraser (2003: 51ff.), die in einer Auseinandersetzung mit Axel Honneths Anerkennungstheorie auf die Notwendigkeit einer derart „zweidimensionalen Konzeption der

Gerechtigkeit“ hingewiesen hat.<sup>18</sup> Fraser argumentiert, dass die „partizipatorische Parität“ von Bürgern (in diesem Begriff klingen sowohl demokratische Gleichheit als auch demokratische Freiheit an) auf einer objektiven Bedingung gründe – der Verfügung über bestimmte materielle Ressourcen –, aber auch auf einer intersubjektiven – gleicher Respekt und Chancengleichheit beim Erwerb gesellschaftlicher Achtung. Mit stärkerem Bezug zum Wohlfahrtsstaat hatte auch schon Frank Nullmeier (2000: 408-415) – ebenfalls unter Bezug auf Honneths Anerkennungstheorie – ganz ähnlich darauf hingewiesen, dass im Idealfall die „demokratische Sozialstaatlichkeit“ insbesondere die Bedingungen wechselseitiger Wertschätzung befördert und rechtlich absichert, indem sie Bürgern die Freiheit ermöglicht, die unterschiedlichen Lebensentwürfe einer vergleichenden, positionalen Gesellschaft – auch den eigenen – anerkennend zu würdigen. Nullmeier schlägt daher – angelehnt an Habermas – vor, die Umverteilungselemente des Sozialstaats um eine rechtlich institutionalisierte diskursiv-deliberative Politik zu ergänzen, die neben der Klärung der Verteilungsdimensionen auch dem Abgleich und möglichst der Annäherung angemessener Vergleichsmaßstäbe dienen sollen (ebd.: 418).<sup>19</sup>

Nullmeiers Reflexionen leiten bereits über auf das engere Feld der dezidiert sozialstaatsbezogenen Gerechtigkeitsdiskurse mittlerer Reichweite. Der erste Eindruck bei der Betrachtung dieses Feldes ist, dass es ausgesprochen heterogen ist (vgl. Leisering 2004: 51) und dass diese Heterogenität in den letzten Jahren geradezu explodiert ist (vgl. Nullmeier 2006b: 170): Zielte bis in die 1970er Jahre die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit beinahe ausschließlich auf materielle Umverteilung innerhalb eines Gemeinwesens, aber vor allem zwischen Kapital und Arbeit (sei es staatlich organisiert, etwa über das Steuersystem, oder durch direkten Ausgleich zwischen den Tarifparteien), so tritt sie heute in der Form einer Vielzahl von Forderungen nach – sich zum Teil überschneidenden – Teilgerechtigkeiten auf: Neben der immer noch sehr präsenten Forderung nach Einkommens- und Vermögensgerechtigkeit sind Chancen-, Generationen-, Geschlechter-, Familien-, Beteiligungs-, oder Teilhabegerechtigkeit nur einige dieser Teilgerechtigkeitsbegriffe.

Es wurden verschiedene Versuche unternommen, diese Pluralität der sozialpolitischen Gerechtigkeiten zu ordnen. Wolfgang Kersting beispielsweise ordnet sie auf einer eindimensionalen Skala zwischen Markt und Staat ein: „Alle zwischen den Extrempositionen des sozialstaatspolemischen Marktabolutismus einerseits und des marktpolemischen Staatssozialismus

18 In seiner Erwiderung auf Fraser argumentiert Honneth, dass die Anerkennungsfigur die Umverteilungsdimension bereits erfasse, weil Distributionskonflikte nichts anderes seien als Anerkennungskämpfe in jener Sphäre, die „Leistung“ als Anerkennungskriterium auszeichnet (Honneth 2003: v.a. 177-189).

19 Für Jörn Lamla (2005) geht der Vorschlag Frank Nullmeiers nicht weit genug: Er plädiert dafür, die sozialstaatlich-rechtliche Absicherung um eine Demokratisierungs- und Demokratiequalifizierungsoffensive zu erweitern.

andererseits gelegenen, die Dualität von Kooperationssystem und Solidaritätssystem voraussetzenden Gerechtigkeitsauffassungen sind ausschließlich unterschiedlich bewertete und normativ gewichtete Kombinationen dieser konzeptuellen Elemente“ (Kersting 2003: 114). In seiner Analyse der tatsächlich diskursmächtigen Paradigmen sozialstaatsbezogener Gerechtigkeit erstellt Lutz Leisering (2004: 33-40) eine stärker untergliederte Typologie und unterscheidet die Paradigmen der Bedarfs-, der Leistungs-, der produktivistischen und der Teilhabegerechtigkeit.<sup>20</sup> Forderungen nach Bedarfsgerechtigkeit zielen darauf ab, dass jedem Menschen entsprechend seinem – nach allgemeinen Kriterien meist staatlich festgelegten – Bedarf bestimmte Ressourcen zugestanden werden müssen. Forderungen nach Leistungsgerechtigkeit hingegen erheben die Leistung des Einzelnen zum Maßstab gerechter Verteilung, wobei jedoch häufig implizit Markterfolg durch Erwerbsarbeit als einziges Kriterium für Leistung herangezogen wird. Gemäß dem – stark am Utilitarismus angelehnten – produktivistischen Gerechtigkeitskonzept hingegen sind solche gesellschaftlichen Verhältnisse sozial gerecht, die langfristig den Wohlstand aller Bürger maximieren.

Mehr als die anderen drei Gerechtigkeitsbegriffe ist jener der Teilhabegerechtigkeit schließlich der „rising star“ der sozialpolitischen Gerechtigkeitsdiskussion. Zudem ist in ihm der engste Bezug zur Absicherung einer demokratischen Ordnung angelegt. Allerdings ist die Konzeption der Teilhabegerechtigkeit selbst wiederum sehr schillernd. Grundsätzlich taucht er in einer basalen und in einer umfassenden Variante auf (vgl. Forst 2005: 30). Die basale Variante der Teilhabegerechtigkeit versteht unter dem Ziel der Inklusion insbesondere die Eingliederung in den Arbeitsmarkt, kombiniert mit einer minimalen Grundsicherungskomponente. Hier tritt also allein das „Ziel der basalen sozialen Inklusion an die Stelle einer umfassenderen Gerechtigkeit“ (ebd.). In ihrer umfassenden Variante trägt die Forderung nach Teilhabegerechtigkeit jedoch dem Sozialstaat die Aufgabe an, „im Sinne einer emanzipatorischen Sozialpolitik institutionelle Schritte hin zur Stärkung politischer Teilnahme- und Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürger [...] herbeizuführen“ (Brettschneider 2007: ohne Seitenangabe). Teilhabegerechtigkeit in diesem zweiten Sinne hat einen individualisierenden Blick und sucht strukturelle Benachteiligungen auszugleichen. Insbesondere auf diese Individualisierung geht ein Großteil der „Explosion“ der Gerechtigkeitsbegriffe zurück: So zielen z. B. die Forderungen nach Geschlechter-, Familien- oder auch Generationengerechtigkeit auf einen solchen Ausgleich (Leisering 2004: 36-40). Aber natürlich gehören auch allgemeine Forderungen wie die nach einer Mindestsicherung, die umfangreich genug ist, um bürgerqualifizierend zu wirken, oder die nach einer Zuweisung eines einmaligen „Lebensstartkapitals“, das

---

20 Eine nicht exakt deckungsgleiche, aber vergleichbare Typologie entwickelt auch Brettschneider (2007).

Teilhabe garantieren soll (vgl. Grözinger u. a. 2006, siehe Fußnote 13), in das Feld der Teilhabegerechtigkeit.

Die Forderung nach Teilhabegerechtigkeit in ihrer umfassenden Variante scheint das Potenzial dafür zu bieten, von der demokratischen Warte dem Imperativ des ökonomischen Denkens mit einem politischen Imperativ zu begegnen. Gewiss macht diese Forderung Sozialpolitik anspruchsvoller (vgl. Leisering 2004: 54): Nun geht es nicht länger einfach darum, materielle Ressourcen umzuverteilen. Wenn Sozialpolitik darin gefordert ist, gleiche Freiheit zur Partizipation an einer demokratischen Gesellschaft zu fördern, muss sie zur aktiven und flexiblen Gesellschaftspolitik werden. Gelingt es, diese Herausforderung anzunehmen, wird der Sozialstaat der Zukunft gewiss keine Bedrohung der Demokratie darstellen, sondern sie vielmehr stützen. Doch auch der bisher existierende und nun im Umbau befindliche Sozialstaat der Vergangenheit sollte in seiner demokratiefördernden Wirkung nicht unterschätzt werden: Denn er war und ist der Adressat für die allmählich entstehende Pluralität von Forderungen auf gerechte Teilhabe. Damit ist er eine wesentliche Bedingung dafür die Entstehung pluraler politischer Konflikte in modernen Demokratien. Und wo immer politische Konflikte Bestand haben, zeigen sich Alternativen zur vermeintlichen Ausweglosigkeit des ökonomischen Imperativs.

#### **4. Fazit**

Eine der größten Bedrohungen, der Demokratien heute ausgesetzt sind, ist zweifelsohne die Kolonisierung des Raums des Politischen durch das Ökonomische. Diese zeigt sich zum einen durch die immer weiter um sich greifende Verbreitung des ökonomischen Effizienz- und Profitdenkens in (einst) öffentliche, nicht oder nur gering ökonomisierte Bereiche, allen voran in den Bereich der Bildung. Auch die zunehmende Privatisierung öffentlicher Güter, seien das kommunale Wohnungsunternehmen, Wasserwerke oder Gefängnisse, ist ein Anzeichen dafür. Des Weiteren dringt das ökonomische Denken, wie hier rekonstruiert werden konnte, auch in den Institutionen des Sozialstaats kontinuierlich vor. Zweitens geht mit der Diffusion des ökonomischen Denkens ein hegemonialer Diskurs der Alternativlosigkeit politischen Handelns angesichts verschiedener Herausforderungen wie derjenigen der Globalisierung und des demographischen Wandels einher.<sup>21</sup> Entsprechend sei es unausweichlich, den Sozialstaat so umzugestalten, dass er zwar in Notlagen das Überleben weiterhin gerade eben garantiere, dass er aber den Bürger sehr viel stärker als der bisherige versorgende Sozialstaat dazu aktiviere, sein Leben „eigenverantwortlich“ auf Erwerbsarbeit auszurichten. „Der Sozialstaat ist zur

---

21 Vgl. zur Ausbildung hegemonialer diskursiver Formierungen Nonhoff (2006).

Sicherung der Marktmöglichkeit der Bürger da. Er hat die Bürger zum Markt zurückzuführen, sie marktfähig zu halten“, argumentiert etwa Wolfgang Kersting (2003: 134). Die Bürger werden also als individuelle Marktbürger angerufen und damit genau jenem ökonomischen Imperativ unterworfen, der in seiner Unbedingtheit letztlich ihre demokratische Gleichheit und Freiheit grundlegend in Frage stellt. Die Alternative, die demokratischen Bürger als politische Gemeinschaftswesen zu begreifen, die ihre gemeinsamen Angelegenheiten in kollektiver Verantwortung selbstbestimmt regeln, wird dabei konsequent ausgeblendet oder verneint. Derartige, strikt marktorientierte Sozialstaatskonzeptionen sind in der Tat entpolitisierend und damit in letzter Konsequenz demokratiefeindlich.

Es ist aber, wie verschiedene Beispiele zeigen, die ich in diesem Beitrag aufgegriffen habe, durchaus möglich, den Wohlfahrtsstaat so zu konzeptionieren, dass er zur Förderung eines demokratischen Gemeinwesens beiträgt. Dabei geht es insbesondere um die Sicherung einer tatsächlich gleichberechtigten Teilhabe an diesem Gemeinwesen, die auf einer starken Mindestsicherungskomponente (inklusive der Möglichkeit eines „Demokratie-Bonus“) aufbaut, diese aber darüber hinaus mit einem breiten Angebot öffentlicher Dienste und Güter, einer Demokratiequalifizierungsoffensive und Elementen einer Anerkennungspolitik verbindet. Letztere eröffnet auch die Möglichkeit, verschiedene Teilgerechtigkeitsforderungen im politischen Diskurs geltend zu machen und miteinander zu verknüpfen, indem man ihre gemeinsame Opposition zur Ökonomisierung der Politischen und zur Privatisierung des Öffentlichen herausstellt. Dies wäre in der Tat ein Alternativprojekt zur dominanten Diskurskonfiguration, welches auch auf dem Wohlfahrtsstaat und dem Versprechen auf Teilhabe, das mit ihm immer schon in der einen oder anderen Form verbunden war, gründet: Re-Politisierung, Re-Demokratisierung, Wiedereroberung des öffentlichen Raums.

## Literaturverzeichnis

- Abendroth, Wolfgang, 1968 [1954]: „Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland“, in: Ernst Forsthoff (Hg.), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 114-144.
- Aly, Götz, 2005: *Hitlers Volksstaat. Raub, Rassenkrieg und nationaler Sozialismus*. Frankfurt/Main, Bonn: Fischer/Bundeszentrale für politische Bildung.
- Arendt, Hannah, 2002 [1958]: *Vita activa, oder Vom tätigen Leben*. München: Piper.
- Aristoteles, 1981: *Politik*. Übersetzt und mit erklärenden Anmerkungen versehen von Eugen Rolfes. Vierte Auflage. Hamburg: Felix Meiner Verlag.
- Aust, Judith; Bothfeld, Silke; Leiber, Simone, 2006: „Eigenverantwortung – eine sozialpolitische Illusion?“, *WSI-Mitteilungen* 4: 186-193.
- Bleses, Peter; Seeleib-Kaiser, Martin, 2004: *The Dual Transformation of the Welfare State*. Houndmills, New York: Palgrave Macmillan.
- Brettschneider, Antonio, 2007: Jenseits von Leistung und Bedarf: Zur Systematisierung sozialpolitischer Gerechtigkeitsdiskurse. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Buchstein, Hubertus, 2004: „Demokratie“, in: Gerhard Göhler; Matthias Iser; Ina Kerner (Hg.), *Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung*. Wiesbaden: VS-Verlag, 47-66.
- Buchstein, Hubertus; Nullmeier, Frank, 2006: „Einleitung: Die Postdemokratie-Debatte“, *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 4: 16-22.
- Crouch, Colin, 2004: *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Dingeldey, Irene, 2006: „Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung“, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 8-9: 3-9.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1985: *Politics against Marktes. The Social Democratic Road to Power*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- , 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fleckenstein, Timo, 2004: „Policy-Lernen in der Arbeitsmarktpolitik. Das Beispiel der Hartz-Kommission“, *Zeitschrift für Sozialreform* 50 (6): 646-675.
- Forst, Reiner, 2005: „Die erste Frage der Gerechtigkeit“, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 37: 24-31.
- Forsthoff, Ernst, 1968: „Verfassungsprobleme des Sozialstaats“, in: ders. (Hg.), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 145-164.

- Fraser, Nancy, 2003: „Soziale Gerechtigkeit im Zeichen der Identitätspolitik. Umverteilung, Anerkennung und Beteiligung“, in: Nancy Fraser; Axel Honneth (Hg.), *Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 13-128.
- Giddens, Anthony, 1998: „Equality and the Social Investment State“, in: Ian Hargreaves; Ian Christie (Hg.), *Tomorrow's Politics. The Third Way and Beyond*. London: Demos, 25-40.
- Grözinger, Gerd; Maschke, Michael; Offe, Claus, 2006: *Die Teilhabegesellschaft. Modell eines neuen Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt/Main, New York: Campus.
- Habermas, Jürgen, 1998[1992]: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- , 1999: *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Hall, Peter A.; Soskice, David (Hg.), 2001: *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford UP.
- Hayek, Friedrich August von, 1981a: *Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit*. (Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 2). Landsberg am Lech: Verlag Moderne Industrie.
- , 1981b: *Die Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen*. (Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 3). Landsberg am Lech: Verlag Moderne Industrie.
- Heinelt, Hubert, 2003: „Arbeitsmarktpolitik – von „versorgenden“ Interventionen zur „aktivierenden“ Beschäftigungsförderung“, in: Martin Seeleib-Kaiser; Antonia Gohr (Hg.), *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 125-146.
- Honneth, Axel, 2003: „Umverteilung als Anerkennung“, in: Nancy Fraser; Axel Honneth: *Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 129-224.
- Kersting, Wolfgang, 2003: „Gerechtigkeit: Die Selbstverewigung des egalitaristischen Sozialstaats“, in: Stephan Lessenich (Hg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*. Frankfurt/Main: Campus, 105-137.
- Klenk, Tanja, 2005: „Die Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung: Eine Betrachtung aus politikwissenschaftlicher Perspektive“, *Zeitschrift für Sozialreform* 51 (1): 94-127.
- , 2006: „Selbstverwaltung – ein Kernelement demokratischer Sozialstaatlichkeit? Szenarien zur Zukunft der sozialen Selbstverwaltung“, *Zeitschrift für Sozialreform* 52 (2): 273-291.

- Koslowski, Peter, 1983: „Versuch einer philosophischen Kritik des gegenwärtigen Sozialstaats“, in: Peter Koslowski; Philipp Kreuzer; Reinhard Löw (Hg.), *Chancen und Grenzen des Sozialstaats. Staatstheorie – Politische Ökonomie – Politik*. Tübingen: J.C.B. Mohr, 1-23.
- Krebs, Angelika, 2000: „Einleitung: Die neue Egalitarismuskritik im Überblick“, in: Angelika Krebs (Hg.), *Gleichheit oder Gerechtigkeit. Texte der neuen Egalitarismuskritik*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 7-37.
- Ladwig, Bernd, 2004a: „Freiheit“, in: Gerhard Göhler; Matthias Iser; Ina Kerner (Hg.), *Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung*. Wiesbaden: VS-Verlag, 83-100.
- , 2004b: „Gerechtigkeit“, in: Gerhard Göhler; Matthias Iser; Ina Kerner (Hg.), *Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung*. Wiesbaden: VS-Verlag, 119-136.
- Lamla, Jörn, 2005: „Sozialstaatlichkeit oder Demokratisierung? Sozialpolitische Optionen einer bürgerzentrierten Begründung sozialer Rechte“, in: Anna Geis; David Strecker (Hg.), *Blockaden staatlicher Politik. Sozialwissenschaftliche Analysen im Anschluss an Claus Offe*. Frankfurt/Main, New York: Campus, 98-124.
- Lamping, Wolfram, 2006: „Regieren durch Regierungskommissionen Funktionen und Implikationen der Hartz- und der Rürup-Kommission im Vergleich“, *Zeitschrift für Sozialreform* 52 (2): 233-251.
- Leibfried, Stephan, 2003: „Sozialpolitikforschung und Wohlfahrtsdemokratie: Entwicklungen und Perspektiven“, *ZeS report* 8 (2): 3-9.
- Leisering, Lutz, 2004: „Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats“, in: Stefan Liebig; Holger Lengfeld; Steffen Mau (Hg.), *Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften*. Frankfurt/Main, New York: Campus, 29-68.
- Lessenich, Stephan; Möhring-Hesse, Matthias, 2004: Ein neues Leitbild für den Sozialstaat. Eine Expertise im Auftrag der Otto Brenner Stiftung und auf Initiative ihres wissenschaftlichen Gesprächskreises.
- Lessenich, Stephan; Nullmeier, Frank, 2006: „Einleitung: Deutschland zwischen Einheit und Spaltung“, in: Stephan Lessenich; Frank Nullmeier (Hg.), *Deutschland – eine gespaltene Gesellschaft*. Frankfurt/Main, New York: Campus, 7-27.
- Luhmann, Niklas, 1981: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München, Wien: Olzog.
- Marchart, Oliver, 2005: *Neu beginnen. Hannah Arendt, die Revolution und die Globalisierung*. Wien: Turia + Kant.



- Marshall, T.H., 1977 [1950]: „Citizenship and Social Class“, in: Ders., *Class, Citizenship, and Social Development*. Chicago, London: The University of Chicago Press, 71-134.
- , 1992 [1972]: „Wertprobleme des Wohlfahrtskapitalismus“, in: Ders., *Bürgerrechte und soziale Klassen*. Herausgegeben, übersetzt und mit einem Vorwort versehen von Elmar Rieger. Frankfurt/Main, New York: Campus, 109-130.
- Nonhoff, Martin, 2006: *Politischer Diskurs und Hegemonie. Das Projekt ‚Soziale Marktwirtschaft‘*. Bielefeld: Transcript.
- Nozick, Robert, 1974: *Anarchy, State, and Utopia*. Ohne Ort: Basic Books.
- Nullmeier, Frank, 2000: *Politische Theorie des Sozialstaats*. Frankfurt/New York: Campus.
- , 2001: „Sozialpolitik als marktregulative Politik“, *Zeitschrift für Sozialreform* 47 (6): 645-667.
- , 2003a: „Wohlfahrtsdemokratie“, *ZeS report* 8 (2): 9-13.
- , 2003b: „Alterssicherungspolitik im Zeichen der ‚Riester-Rente‘“, in: Martin Seeleib-Kaiser; Antonia Gohr (Hg.), *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 167-187.
- , 2005a: „Paradoxien der Eigenverantwortung“, *ZeS report* 10 (1): 1-4.
- , 2005b: „‚Bürgertum‘ statt ‚Volk‘. Zur historischen Kritik des Sozialstaats“, *Zeitschrift für Sozialreform* 51 (4): 448-461.
- , 2006a: „Neue Anforderungen an einen demokratischen Sozialstaat in Deutschland“, in: Erwin Carigiet; Ueli Mäder, et al. (Hg.), *Wohlstand durch Gerechtigkeit. Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Vergleich*. Zürich: Rotpunktverlag, 300-314.
- , 2006b: „Eigenverantwortung, Gerechtigkeit und Solidarität: Konkurrierende Prinzipien der Konstruktion moderner Wohlfahrtsstaaten?“, *WSI-Mitteilungen* 4: 175-180.
- Offe, Claus, 1998: „Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration“, in: Wolfgang Streeck (Hg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*. Frankfurt/Main: Campus, 99-136.
- , 2003 [1987]: „Democracy against the Welfare State? Structural Foundations of Neoconservative Political Opportunities“, in: Ders. (Hg.), *Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen*. Frankfurt/Main, New York: Campus, 102-135.
- Olson, Mancur, 1965: *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, Mass.: Harvard UP.

- Opielka, Michael, 2006: „Gerechtigkeit durch Sozialpolitik“, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 8-9/2003: 32-38.
- Pierson, Christopher, 1993: „Democracy, Markets and Capital: Are There Necessary Economic Limits to Democracy“, in: David Held (Hg.), *Prospects for Democracy. North, South, East, West*. Cambridge: Polity Press, 179-199.
- Pierson, Paul (Hg.), 2001: *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford UP.
- Rancière, Jacques, 1997: „Demokratie und Postdemokratie“, in: Rado Riha (Hg.), *Politik der Wahrheit*. Wien: Turia + Kant, 94-122.
- , 2002 [1995]: *Das Unvernehmen. Politik und Philosophie*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Rawls, John, 1993 [1971]: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. 7. deutsche Auflage. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Rieger, Elmar; Leibfried, Stephan, 2001: *Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Rüb, Friedbert W., 2003: „Vom Wohlfahrtsstaat zum ‚manageriellen Staat‘? Zum Wandel des Verhältnisses von Markt und Staat in der deutschen Sozialpolitik“, in: Roland Czada; Reinhard Zintl (Hg.), *Politik und Markt*. PVS-Sonderheft 34. Wiesbaden: VS-Verlag, 256-299.
- Scharpf, Fritz, 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt/Main, New York: Campus.
- Schmidt, Manfred G., 1999: „Sozialpolitik im demokratischen und autokratischen Staat“, in: Wolfgang Merkel; Andreas Busch (Hg.), *Demokratie in Ost und West*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 575-591.
- , 2000: *Demokratietheorien. Eine Einführung*. 3. überarbeitete und erweiterte Auflage. Opladen: Leske + Budrich.
- Schroeder, Wolfgang, 2006: „Selbstverwaltungskorporatismus und neuer Sozialstaat“, *Zeitschrift für Sozialreform* 52 (2): 253-271.
- Schumpeter, Joseph A., 1980 [1950]: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. 5. Auflage. München: Francke.
- Taylor-Gooby, Peter, 1999: „Markets and Motives: Implications for Welfare“, *Journal of Social Policy* 28 (1): 97-114.
- Wiesner, Achim; Nonhoff, Martin, 2005: „Das kurze Leben einer Reformvokabel?“, *ZeS report* 10 (2): 9-12.